SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 7 minutos.)

La Comisión de Hacienda tiene mucho gusto en recibir al señor Ministro de Economía y Finanzas, economista Fernando Lorenzo, que ha venido acompañado por una delegación integrada por el contador Fernando Serra, Director de Asesoría Tributaria; el contador Álvaro Romano, Subdirector de la Dirección General Impositiva; el economista Álvaro Ons, Secretario Ejecutivo de la Ciacex; el doctor Marcos Álvarez; el contador Ricardo Gómez, Director del Área Zonas Francas; la economista Rosa Osimani, Directora General de Comercio y el asesor José Ibarburu, a los efectos de hacer la presentación del proyecto de ley de Zonas Económicas Especiales. Cedemos el uso de la palabra al señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Muchas gracias. En esta oportunidad, estamos presentando al Parlamento un proyecto de ley, recientemente remitido por el Poder Ejecutivo, que introduce un conjunto de cambios y un reordenamiento de toda la normativa referida a las actividades de zonas francas. La iniciativa que está a consideración se ha titulado "Zonas Económicas Especiales" y modifica la Ley Nº 15.921 -Ley de Zonas Francas- aprobada en 1987 y que ha estado en vigencia durante los últimos veintiséis años.

Nuestra presentación constará de dos partes: primero pasaremos revista a un conjunto de elementos que caracterizan la situación actual en materia del uso del instrumento zonas francas y, a continuación, procedemos a una presentación y fundamentación del conjunto de normas incluidas en este proyecto de ley de Zonas Económicas Especiales.

Por lo tanto, en primer lugar procederemos a ubicar el tema. A partir de un conjunto de datos de la realidad y de la forma en que ha estado operando el régimen en los últimos años, se comprenderán mejor la naturaleza de las transformaciones y los cambios que el Poder Ejecutivo entiende conveniente realizar en el régimen de zonas francas, incluyendo la sustitución de su denominación por una que a todas luces -y trataremos de justificarlo- se encuadra mucho más en las características de las actividades económicas desarrolladas al amparo de estos regímenes especiales, sobre todo ante la necesidad de proyectar la utilización de estos instrumentos de forma más integral y hacer un aprovechamiento mucho más importante de este tipo de beneficios para el desarrollo nacional.

Vamos a utilizar una presentación muy esquemática realizada en PowerPoint, que dejaremos a disposición de los señores Senadores.

¿Cuáles fueron los objetivos iniciales del régimen de zonas francas de la Ley Nº 15.921, de diciembre de 1987? El enunciado de objetivos incluido en esta ley establecía claramente que se trataba de promover inversiones al amparo de este régimen, contribuir a la expansión de las exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional. Creo que incluso la palabra "integración", en el contexto de esta ley, debe ser entendida con un significado más cercano al de inserción económica internacional del país, en la medida en que la integración está más vinculada a proyectos de desarrollo, complementación y cooperación a nivel regional en los que nuestro país participa. Estos eran los cuatro objetivos explícitos del régimen, pero pido que se nos permita realizar una suerte de interpretación de los objetivos subyacentes de la norma.

El régimen admite actividades industriales, comerciales y de servicios, pero si uno analiza la estructura conceptual de la norma que se aprobó en 1987 y que ha estado en vigencia, puede advertir que fue pensada para que se desarrollara actividad industrial de maquila en nuestro país. Incluso, si uno sigue la discusión parlamentaria del proyecto en las circunstancias en que se analizó, verá que permanentemente se señalaba que con esta iniciativa se intentaría fomentar y defender determinadas actividades industriales con carácter competitivo, a escala regional e internacional. En ese momento, todavía estaban activos los mecanismos del CAUCE y el PEC y, en ese marco, se pensaba que este tipo de instrumento iba a ser un aporte específico para el aprovechamiento de ventajas industriales en

actividades de manufactura de tipo maquila, que en otros países se presentaban como alternativa para el desarrollo industrial.

Al amparo de esta ley y aunque no fuera un objetivo explícito, hubo una segunda dimensión que estuvo implícita en la discusión parlamentaria; me refiero a que había expectativas de que esto se transformara en un instrumento específico para la creación de polos de desarrollo en el interior del país. Insisto en que esto no estaba específicamente incluido en la normativa que se aprobó, pero en el contexto de los debates que se realizaron a nivel parlamentario quedó muy claro que se entendía que este instrumento podía ser especialmente aprovechado para el desarrollo de polos en el interior del país. Es más, no se incluyó ninguna disposición discriminatoria a favor de que los proyectos se instalaran en el interior del país, pero eso formó parte de la discusión en ese momento.

En consecuencia, estos fueron los enunciados y los objetivos comentados durante el proceso de elaboración de esta nueva norma que estamos sometiendo a consideración parlamentaria.

Ahora vamos a ver cuáles son los resultados del régimen. Al amparo del régimen de zonas francas, se han desarrollado una cantidad de actividades que juegan un papel relevante en la generación de valor agregado y en las exportaciones del país. Téngase en cuenta que bajo la normativa aprobada en el año 1987 se autorizaron once zonas francas, a las que hay que adicionar dos que existían desde mediados de la década del 20. Estoy hablando de las zonas francas de Colonia y Nueva Palmira, que antecedieron a la aprobación de la norma del año 1987. En la actualidad, el valor agregado generado en las zonas francas -con los datos efectivamente relevados, correspondientes al año 2010, es decir, cifras que refieren a tres años atrás- y la contribución de las actividades económicas realizadas allí representaba cuatro puntos del PIB. Estamos hablando de una contribución significativa. Además, hay que tener claro que en esto no se toman en cuenta algunas de las actividades que se han estado expandiendo y se van a propagar utilizando el instrumento de zonas francas. En el año 2010 era incipiente el desarrollo de la zona franca en el Parque de las Ciencias; en ese momento se daban los primeros pasos y no había una actividad económica efectiva. Tampoco habían comenzado las actividades en plenitud de las dos zonas de servicios localizadas en la ciudad de Montevideo, o sea, Aguada Park y World Trade Center. Ni que hablar que no se contabilizó el proyecto de Montes del Plata, ya que en ese momento estaba pendiente la obtención de las autorizaciones, así como la aprobación del contrato de inversión, al amparo del cual se está desarrollando y que en los próximos meses entrará en vigencia. No sería exagerado decir que en perspectiva, para el año 2014 el aporte de las zonas francas a la generación de valor agregado en nuestro país va a estar por encima de los cinco puntos porcentuales de Producto Interno Bruto.

SEÑOR COURIEL.- ¿Está contemplada la compañía Pepsi?

SEÑOR MINISTRO.- Así es, señor Senador, porque el proyecto estaba radicado en la Zona Franca de Colonia y era completamente operativo. Si mal no recuerdo, el proyecto de Pepsi se incorporó a las estadísticas industriales del Uruguay durante la anterior Administración. Allí estábamos cometiendo una omisión muy importante en materia de actividad económica porque era una de las plantas industriales que producían más valor agregado del país y no estaba relevada en la encuesta industrial de empresas del Instituto Nacional de Estadística. Actualmente esa información está relevada y su actividad está computada en las cifras de exportación registradas en la balanza de pagos; por lo tanto, tenemos una cobertura mucho más amplia en las estadísticas oficiales de las actividades que se realizan al amparo del régimen de zonas francas. Hay que tener claro que las exportaciones realizadas con el régimen de zonas francas representan fácilmente una cifra cercana al 15% de las exportaciones totales del país. Reitero, son cifras importantes partiendo de la base de que las exportaciones totales de bienes y servicios se encuentran en el entorno de los US$ 14.000:000.000 o los US$ 15.000:000.000. Claramente estamos hablando de un conjunto de actividades que abarcan áreas de manufactura. Sin lugar a dudas, los tres proyectos de manufactura más importantes son el de la planta de UPM, el de Pepsi y el de Montes del Plata.

En materia de comercio y logística, hay una variedad muy amplia de servicios radicados en distintas zonas del país, y en estos últimos años han tenido un crecimiento vertiginoso los servicios de exportación, sobre todo los denominados servicios globales de exportación. Por tanto, ha habido una contribución efectiva del régimen a la generación de valor agregado y al fomento de las exportaciones.

Obviamente, esto obedece a la propia lógica de las zonas francas, que están pensadas para exportar; a diferencia de la utilización que se le da a este instrumento en otras realidades económicas, en nuestro país este régimen tiene una especialización efectiva puesto que está absolutamente sesgado hacia las actividades de exportación.

Sin lugar a dudas, las actividades de zona franca han contribuido a diversificar la oferta exportable por productos y destinos. Claramente tiene una estructura más diversificada y equilibradora que antes en materia de oferta exportable de bienes, en particular en el caso de las manufacturas; en servicios no tradicionales tiene un verdadero esquema de diversificación bien diferente al de otras actividades exportadoras del país, sobre todo las de bienes. Puede apreciarse que en las actividades de servicio -más que nada los no tradicionales, o sea, los servicios globales de exportación- hay una participación bien importante de las economías industrializadas y más avanzadas como clientes de las exportaciones de servicios realizadas por estos sectores, bastante más que lo que hoy tenemos en nuestra oferta exportadora de bienes.

Por otra parte, en los últimos años estas actividades han sido muy dinámicas en la generación de empleo, lo que no es poca cosa, y permítanme detenerme un momento en este aspecto. Normalmente, las actividades de exportación, las actividades sometidas a creciente competencia a nivel internacional -ya sea en Uruguay como en cualquier otro país- suelen ser economizadoras de mano de obra, o suelen ser actividades en las que hay cada vez más esfuerzo por aumentos de productividad, y no siempre se les pide que hagan una gran contribución de empleo directo. Sí tienen una capacidad muy importante -sobre todo en una economía pequeña como la nuestra es de esperar que así sea- de generación de empleo indirecto. En el caso de Uruguay el empleo dependiente y no dependiente ha crecido de manera importante en los últimos años, pues se ha más que duplicado la realización de actividades en empresas que trabajan en régimen de zona franca. Pero lo más importante con relación a estos aspectos laborales es que los puestos de trabajo generados son de alta calificación relativa. Si analizamos los distintos sectores que operan en régimen de zona franca -disponemos de datos correspondientes al año 2010- nos encontramos con que, tanto en las actividades manufactureras, como en las de comercio y logística, en las informáticas, financieras y de consultoría, en aquellas de servicios a empresas y en los *call centers*, en fin, en el conjunto de actividades que se desarrollan bajo ese régimen, la proporción de empleo de calificación terciaria es superior a la que encontramos en el promedio de la economía y en actividades similares que se realizan fuera del régimen de zona franca. Fíjese, señor Presidente, que el 45% de los empleados tiene un nivel educativo terciario, o sea que está bien lejos de la perspectiva de maquila de bajos costos laborales que se suponía iba a desarrollarse al amparo de la ley aprobada en 1987. En los sectores de informática, consultoría y asesoramiento, la amplia mayoría de los empleados tiene un nivel educativo terciario. Por supuesto que esta es una información muy parcial; el Área Zonas Francas, que depende de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas, realiza un esfuerzo muy importante en recopilar y procesar información continua, y en las próximas semanas -quizás de aquí a un mes- estaremos recibiendo los últimos datos censales de zonas francas, con la ayuda del Instituto Nacional de Estadística, que ha realizado una actividad de relevamiento de información desde 2006. O sea que tenemos cuatro años de información -ya que la última es de 2010- y ahora vamos a tener dos años más de relevamiento con los datos correspondientes a los años 2011 y 2012. Con toda seguridad, con esa nueva información tendremos una visión más actualizada. No obstante, presumo que los rasgos que estamos describiendo no solo permanecerán, sino que se exacerbarán en algunos casos. Insisto en que algunas de las actividades que han tenido más dinamismo en los últimos tiempos no están computadas en su plenitud porque se encontraban en pleno desarrollo.

Claramente la calidad del empleo se refleja en los salarios. El nivel de las remuneraciones de estas actividades desarrolladas en zonas francas es superior al de las mismas actividades desarrolladas fuera de ese régimen. Como decía, ha habido una demanda de recursos humanos más calificados que el promedio y, sin lugar a dudas, las remuneraciones han sido más importantes que las de las empresas que no están trabajando en el régimen de zonas francas. De todos modos, esta realidad del régimen no debe servirnos para ocultar que el desarrollo de este tipo de instrumentos no ha sido homogéneo en el territorio nacional; no ha sido un factor de equilibrio y reequilibrio decisivo en lo que refiere a dotar de mayor homogeneidad y más cobertura de actividades económicas intensivas en cuanto a conocimiento y recursos humanos calificados a lo largo y ancho del país.

Las tres zonas principales son: Zonamérica, la más grande en términos de valor agregado generado; la Zona Franca de Colonia, una zona pública concesionada a un privado, y las actividades desarrolladas en UPM. Todas ellas representan cerca del 90% del valor agregado bruto que se genera al amparo del régimen de zonas francas. Un porcentaje similar refiere al personal ocupado, con un sesgo mucho más claro y evidente a favor de la importancia relativa que tienen las actividades desarrolladas en Zonamérica, que llegan a representar cerca del 70% del total del personal ocupado en 2010. Esta información que estoy presentando arroja datos de las zonas francas de Colonia, Colonia Suiza, Florida, Libertad, Nueva Palmira, de la planta de UPM y de Zonamérica; faltan tres proyectos que ya están trabajando y un cuarto que resta incorporar. No está incluida la zona franca de servicios de Montevideo, el Parque de las Ciencias ni el proyecto de Montes del Plata. Con toda seguridad esos proyectos generarán un esquema menos concentrado, pero partimos de la base de que se trata de un proceso de implantación de actividades económicas en el país para nada homogéneo, con altos grados de concentración.

Si quisiéramos hacer una evaluación del funcionamiento del régimen de zonas francas, deberíamos decir que la experiencia ha mostrado que existen algunas especificidades del régimen que han permitido desarrollar determinado tipo de inversiones. Puede decirse que el instrumento ha sido funcional a la captación de determinados tipos de inversión en el país, donde son tres las que predominan. En primer lugar tenemos las inversiones de gran porte y el ejemplo más claro y notorio es el de los proyectos de UPM y Montes del Plata, al amparo de la existencia de una estructura de beneficios y de un conjunto de normativas como las que están contenidas en la Ley de Zonas Francas. Uruguay compite y ha tenido éxito en la radicación de este tipo de proyectos.

En segundo término, tenemos la localización de actividades de sectores de servicios globales de exportación. Esto tiene una lógica, que es la siguiente. Así como hace unas décadas asistimos a un proceso de internacionalización, fragmentación y nueva división internacional del trabajo en las actividades productoras de bienes, al amparo de las nuevas tecnologías, los abatimientos de costos y los cambios de las realidades comerciales -que han vuelto comercializable internacionalmente cantidad de actividades que en el pasado no lo eran- hoy las actividades de servicio también son parte de las lógicas de estructuración de estos procesos de fragmentación de desarrollos productivos en los servicios a escala global y permiten progresos muy importantes en ramas como la de las tecnologías de la información, sobre todo amparados por la enorme reducción de costos de conexión y la seguridad que ofrecen los actuales esquemas de comunicación.

En tercer lugar están las actividades más tradicionales desarrolladas en el régimen de zonas francas -diría que incluso son anteriores a la ley de 1987- que son las que tienen que ver con actividades logísticas de cierto valor agregado; son parte de esa logística, pero no para nuestro país, no para prestar servicio al comercio exterior uruguayo, sino a un conjunto de actividades económicas localizadas en lo que podríamos llamar el *hinterland* de lo que Uruguay puede representar en términos de capacidad geográfica y de prestación de servicios logísticos.

Claramente, señor Presidente, a nuestro entender el régimen ha cumplido satisfactoriamente con los objetivos, pero requiere algunos ajustes. Más de veinticinco año de efectivo funcionamiento de la norma vigente nos han permitido acumular experiencia, y creemos que estamos en condiciones de perfeccionar y adaptar la normativa a esta nueva realidad local e internacional.

Un factor de primer orden en la elaboración de la revisión normativa que estamos presentando es que entendemos al régimen de zonas económicas especiales -el anterior régimen de zonas francas- como parte de un sistema de promoción de inversiones del país. Se trata de un tipo de instrumento que debe inscribirse en la lógica general de promoción de inversiones que el Uruguay tiene; no es un instrumento cuyo aporte y proyección en la economía nacional pueda analizarse si no se entiende que existe conviviendo con otros regímenes promocionales que el país tiene, en particular con el régimen general de promoción de inversiones. Al amparo de esta perspectiva, que coloca al régimen de zonas económicas especiales en la ruta de hacer un aporte específico al sistema de promoción de inversiones, el objetivo que pretendemos es especializarlo a partir de la experiencia y las potencialidades demostradas en la práctica. Lo que tratamos de decir con esto es que a lo largo de estos años de aplicación de la normativa quedó claro para qué es útil el régimen y para qué puede serlo más, como así también para qué actividades no ha sido capaz de realizar un aporte sustantivo. Entonces, como en tantos otros instrumentos, se trata de aprender de la práctica, entender las

especialidades y procurar especializar los instrumentos para dotarlos de mayor capacidad de influencia.

Claramente, los ajustes que estamos pensando tratan de maximizar la herramienta promocional para potenciar el cumplimiento de sus objetivos. Creemos que este tipo de regímenes puede ser de mucha más utilidad para el desarrollo económico y social de nuestro país; en ese sentido hay que ampliarlo para permitir el desarrollo de actividades que hoy no se pueden realizar al amparo del régimen de zonas francas.

Por lo tanto, no solo vamos a perfeccionar y especializar el instrumento, sino que trataremos de generar condiciones para que se extienda el ámbito de aplicación de este tipo de normativas. En particular -y recogiendo el planteo que dio origen a este trabajo que hoy estamos presentando, que fue una intención del Parlamento expresada en un artículo programático incluido en la Ley de Rendición de Cuentas del año pasado- nos planteamos el objetivo de utilizar el instrumento con la intención de estimular el desarrollo en el interior del país. Este fue el contexto general en el que se ha desarrollado este trabajo y es intención específica de este proceso de revisión y adaptación del régimen contribuir a estimular las actividades económicas desarrolladas en zonas económicas especiales en el interior del país.

Claramente, para maximizar el aporte de este instrumento a estas nuevas dimensiones y realidades, es necesario que la normativa trate explícitamente de potenciar el funcionamiento del régimen para contribuir al desarrollo de esos objetivos.

Si el señor Presidente me permite, a la luz de los objetivos, los resultados obtenidos y una evaluación que nos permitimos hacer sobre el funcionamiento del régimen de zonas francas, pasaremos ahora a decir cuál es el contenido fundamental del proyecto de ley de Zonas Económicas Especiales.

Empezaremos por realizar una actualización de objetivos, que puede entenderse mejor si se hace una comparación entre los de la Ley Nº 15.921 -Ley de Zonas Francas- y los del proyecto de ley que hoy estamos sometiendo a consideración parlamentaria. Nos damos cuenta de que existe una intención de mantener los objetivos iniciales, ajustando y precisando el alcance de algunos de ellos e incorporando otros. Puede decirse que en la nueva normativa se recoge la experiencia, se ajusta la forma en la que se indican los objetivos y se agregan dimensiones hasta ahora no explicitadas en la normativa. Insisto, señor Presidente, que en ocasión del debate parlamentario que llevó a la aprobación de la Ley Nº 15.921 se plantearon muchos argumentos que hoy aparecen recogidos explícitamente en estos nuevos objetivos.

En la Ley Nº 15.921 esencialmente había cuatro objetivos: promover inversiones, expandir exportaciones, incrementar la utilización de mano de obra nacional e incentivar la integración económica internacional. Reitero que la expresión integración económica internacional sería mejor entendida si se hablara de inserción económica internacional; ese era claramente el espíritu de lo que el término “integración” trataba de recoger, según la nomenclatura de las formas de expresión que tenemos hoy en día para referirnos a estos aspectos.

En principio, el proyecto de ley recoge estos cuatro objetivos; no obstante, considera que el expandir exportaciones va de suyo porque las nuestras son zonas francas de exportación; no son como las de otros países que tienen una intensa actividad y conexión con las actividades económicas locales.

Por lo tanto, los objetivos explícitos del régimen serían: promover inversiones, diversificar la matriz productiva, generar empleo y aumentar el valor agregado nacional, favorecer la inserción de nuestro país en flujos internacionales de comercio e inversión, incrementar capacidades de mano de obra nacional, impulsar actividades de alta tecnología e innovación, y promover descentralización y desarrollo regional. En definitiva, este es el nuevo marco.

Quiero aclarar que, más allá del enunciado de los objetivos, todos estos aspectos forman parte de disposiciones específicas y están especialmente contemplados en normativas que hacen que dichos objetivos tengan un contenido económico y hagan un aporte específico al desarrollo nacional.

Como decíamos, señor Presidente, el régimen de zonas económicas especiales es un instrumento del sistema de promoción de inversiones de nuestro país, así como lo es el régimen de funcionamiento de nuestra actividad portuaria en el recinto aduanero, que recientemente ha sido incorporado al proyecto de ley de Código Aduanero Uruguayo que la Cámara de Representantes acaba de aprobar y próximamente será tratado en el Senado. Este proyecto incluye normativa específica con respecto a la actualización del régimen de actividades económicas que se realizan en recintos aduaneros. Muchas veces nos referimos a esta normativa como de puerto libre, no obstante ese concepto de puerto libre no está escrito en ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico. Nos referimos a ese régimen de puerto libre, pero repito que en realidad en ninguna norma -tampoco en el Código Aduanero Uruguayo- se ha utilizado esa denominación. Por otra parte, quiero puntualizar que ese proyecto cuenta con un amplio respaldo de todos los sectores parlamentarios, ya que, si no me equivoco, de los 275 artículos, 270 se votaron por unanimidad.

Este proceso de revisión del régimen de zonas económicas especiales hace una contribución específica a la conceptualización y al ordenamiento de los instrumentos de promoción de inversiones que tiene nuestro país. Si analizamos lo que eran los objetivos del régimen general de promoción de inversiones al amparo de la Ley Nº 16.906, pero en el marco del último decreto reglamentario de febrero de 2012, que es el último vigente, es evidente que dicho régimen se ha propuesto contribuir a promover y proteger inversiones, aumentar y diversificar exportaciones, generar empleo productivo, incrementar valor agregado nacional, fomentar las actividades de investigación, desarrollo e innovación, mejorar los procesos de descentralización, utilizar tecnologías limpias y fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Como recién decía, el proyecto de zonas francas trata explícitamente de incorporar el conjunto de dimensiones contenidas en el instrumento general de promoción de inversiones, agregando específicamente algunas para las que creemos que el régimen es especialmente idóneo, en cuanto a contribuir a la descentralización y al desarrollo regional y, sobre todo, a impulsar actividades de alta tecnología e innovación.

Con referencia a la actualización de objetivos, optamos, en primer lugar, por expresar la necesidad de ampliarlos con relación al régimen de zonas francas y, en segundo término, adecuar y poner en sintonía los objetivos del régimen de zonas económicas especiales respecto al sistema general de promoción de inversiones del país.

El segundo elemento sobre el que querríamos hacer algunos comentarios tiene que ver con la imagen de este tipo de experiencias, la gestión y el control.

Acerca de este tema, realizamos intercambios de ideas y recibimos comentarios y aportes de parte de los operadores, tanto explotadores como usuarios de zonas francas y, en la formulación del proyecto de ley, optamos por una alternativa. Si bien en algún momento pensamos en una estrategia que implicaba la derogación de la Ley Nº 15.921, decidimos no derogarla sino sustituir algunos de sus Títulos y proceder a un cambio de denominación del régimen. En realidad, la opción de no derogar fue una forma de reconocer los aportes que realizaron los diversos operadores. Nosotros estamos convencidos de que a través de esta estrategia no derogatoria se podrá levantar alguna duda o incertidumbre que tengan los operadores; creíamos que se podría hacer esencialmente lo mismo con una estrategia derogatoria. El Parlamento de la República analizará cuidadosamente los fundamentos que llevan a justificar esta estrategia o la alternativa. El texto y el contenido del proyecto de ley, con mínimos ajustes, pasó a ser lo que es hoy a partir de un borrador anterior en el que trabajamos sobre la estrategia derogatoria.

¿Por qué hemos decidido modificar la denominación del régimen? Porque consideramos que "zonas económicas especiales" es un nombre general, más acorde al alcance del régimen que estamos proponiendo y que admite más actividades que el actual.

Más adelante veremos que algunas de las actividades que pretendemos cubrir en el proyecto de ley, que puedan funcionar y desarrollarse al amparo de esta normativa de zonas económicas

especiales, no admitiría ni sería homologable desde el punto de vista conceptual a lo que son las actividades internacionalmente desarrolladas en las denominadas zonas francas. Además -seamos precisos- conviene aclarar que la expresión “zonas francas” da lugar a una suerte de imagen negativa cuando se la asocia a situaciones de poco control o, incluso, a aquellas vinculadas a exclaves aduaneros. Queda claro que, al amparo de la normativa que estamos proponiendo, las zonas francas son parte del territorio aduanero nacional y, por lo tanto, ninguna normativa que a través de la denominación trate de poner en tela de juicio su carácter, nos parece una buena solución. En función de ello, nuestras zonas francas no solo estarán en territorio nacional y no serán exclaves aduaneros, sino que estarán sujetas a la normativa y al control aduanero, tal como lo explicita el proyecto de ley que estamos proponiendo.

Por una cuestión terminológica no menor, proponemos sustituir el vocablo “explotador” de zonas francas -que se utilizó en la Ley de 1987- por el de “desarrollador” de zonas francas. Creemos que con este término se interpreta mejor el papel que efectivamente tiene en el régimen de zonas francas el hasta hoy denominado explotador. Por otra parte, no hay ningún problema terminológico con respecto al concepto de usuarios, tanto en lo que se refiere a usuarios directos como a usuarios indirectos del régimen.

Entendemos que el proyecto de ley que estamos presentando potencia el cumplimiento de los objetivos y de los compromisos internacionales del país. Es claro que, al amparo de esta normativa, el Poder Ejecutivo estará en condiciones de establecer niveles mínimos de personal ocupado o activos fijos necesarios para llevar adelante actividades comerciales y de servicios. Esto tiene mucho que ver con el funcionamiento transparente de este tipo de regímenes, porque los usuarios de las zonas económicas especiales quedarán sometidos al régimen de precios de transferencia y las obligaciones tributarias que pudieran resultar no estarán comprendidas en las exoneraciones del régimen de zonas económicas especiales. ¿Qué quiere decir esto? Que la normativa se preocupa explícitamente de asegurar el uso correcto del instrumento de la zona franca tratando de evitar cualquier desviación en su utilización que pudiera implicar que se emplee -a través de la operativa de usuarios en zonas francas- para generar rentas exentas por encima de la actividad económica normal en el país. Hay que velar para que los instrumentos sean bien utilizados; extender el régimen de precios de transferencia es indispensable. Si bien estamos extendiéndolo y asegurando su implantación como forma de control y como parte de la normativa tributaria en todo el territorio nacional, también necesitamos que ocurra en el interior del funcionamiento de esas zonas económicas especiales.

La normativa que estamos proponiendo es explícita a la hora de dar autorizaciones o de fijar posición de parte del Poder Ejecutivo en términos de qué proyectos autorizar o qué planes de negocios de usuarios aceptar. A nuestro entender, clarifica mucho los criterios: no nos guiemos solo por el aporte directo del proyecto de ley -sea este de un desarrollador de zonas francas o de un usuario- sino también entendamos el conjunto de repercusiones directas e indirectas de esas actividades. Si vamos a captar -o prendemos hacerlo- inversión extranjera directa de cada vez más alta calidad y sofisticación tecnológica y de mejor entrelazamiento con las capacidades productivas preexistentes del país, en algunos casos esos proyectos van a tener, en sus repercusiones indirectas, muchos más aspectos valiosos que su propia contribución directa. Ni que hablar que si al analizar, por ejemplo, el proyecto de una nueva planta de celulosa, solo evaluáramos su contribución directa a la generación de empleo, estaríamos provocando una subestimación notable de lo que puede ser el aporte en generación de empleos y de cambios ocupacionales a nivel indirecto.

En este proyecto de ley que hemos remitido se replica la normativa contenida en el Código Aduanero uruguayo referida al control aduanero al interior de las zonas para consolidar y potenciar la actividad logística. Quiere decir que no va a haber innovación esencialmente en la normativa contenida con respecto a la establecida en el Código Aduanero. La decisión de incorporarlo en ambas normas era simplemente para asegurarnos de que el tratamiento de una y de otra no perdiera de vista que necesitan estar absolutamente superpuestas y ser exactamente las mismas en uno y en otro caso, porque la que proponemos es de carácter general y está adaptado a las mejores prácticas internacionales en esta materia.

Acá hay un concepto: la flexibilización de controles no es un factor irrelevante en el desarrollo del régimen, y mucho menos en la contribución que este último pueda hacer al sostenimiento de una imagen de seriedad en el tipo de actividades que se desarrollan al amparo de esta normativa.

La normativa que estamos proponiendo, señor Presidente, decide especificar las bases del régimen de contratos de usuarios. Básicamente incorpora, con jerarquía legal, las características principales de la reglamentación reciente sobre contratos de usuarios y permisos para el desarrollo de zonas. Esto es importante porque entendemos que tiene que ser clarificado. Estamos funcionando en un esquema sobre la base de decretos al amparo de la ley anterior, y algunas veces nos surgen contenciosos y dudas respecto al alcance de algo que es absolutamente normal y que los señores Senadores, con toda seguridad, entenderán. No es razonable que estos regímenes, si tratan de contribuir al desarrollo nacional, no estén sujetos a criterios de interés general y de contribución al desarrollo nacional; los contratos de usuarios y los permisos para el desarrollo de estas actividades tienen que estar adaptándose permanentemente a un mundo crecientemente exigente en esta materia y a criterios que van mutando a lo largo del tiempo. En este sentido, el régimen de contratos de usuario va a establecer que las solicitudes de autorización y prórroga deben contener la información necesaria para evaluar la viabilidad de contribución de esos planes. Muchas veces discutimos sobre el régimen de promoción de inversiones y los criterios mediante los cuales el Uruguay decide dar concesiones tributarias a un proyecto. Bueno, aquí estamos frente a algo un poco diferente. Hasta hoy, una vez que alguien obtenía un contrato de usuario -que se firmaba entre un usuario y un explotador por tiempo ilimitado o limitado- no se presentaban planes de negocio; no había regulaciones o criterios para determinar si se otorgaba nada más ni nada menos que una exención tributaria plena de IRAE, del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas.

A la luz de las preocupaciones que hemos escuchado en muchas oportunidades en el Parlamento respecto a la utilización de las renuncias fiscales de manera ordenada y transparente, nos parece que este es el régimen en el que más esfuerzos debemos hacer por asegurarnos que esa contribución esté efectivamente garantizada. El Poder Ejecutivo establecerá plazos máximos para las autorizaciones de contratos y prórrogas según el tipo de actividad. Eso está vigente. Ya hace años que los contratos de usuario que se presentan al Área Zonas Francas de nuestra Dirección General de Comercio son a término. Quiero aclarar que hay muchos contratos -y son realmente muchos- que tienen duración ilimitada. Si nos preocupamos por la utilización de instrumentos promocionales tan amplios en materia de desgravación tributaria como los que estaban previstos en el régimen de zona franca, me parece que nuestro país, por razones de interés público y general, tiene que limitar las autorizaciones de contratos sin plazo y sin exigencias de contrapartidas o de actualización para usuarios que, incluso en muchos casos, hoy no están operando. Y quedan prohibidas explícitamente, al amparo de esta ley, en concordancia con lo que acabo de decir, las cláusulas de prórroga automática de contratos. Queremos establecer con rango legal que esto es así.

Por otra parte, las autorizaciones a los desarrolladores también cambiarán de estatus normativo. El régimen de autorizaciones para el desarrollo de zonas quedará en manos del Poder Ejecutivo, al amparo de la nueva normativa, para establecer taxativamente las prestaciones de bienes y servicios que corresponden a los desarrolladores. El Poder Ejecutivo también podrá establecer montos mínimos de inversión en infraestructura y requerir garantías para conceder las autorizaciones. Además, estas tendrán plazo y podrán ser prorrogadas. Me refiero siempre al caso de la relación del Estado con los desarrolladores; esto ocurrirá en función de la evaluación de los beneficios generados al país por la zona. Estamos previendo una profundización de la articulación público-privada, aprovechando la relación directa y duradera que tiene el desarrollador con el Poder Ejecutivo. Téngase en cuenta que esencialmente la relación de la Administración pasa a través del desarrollador.

Entonces, hay que maximizar el aporte que hace al control y a la calidad del régimen la relación entre la Administración y quien se tiene que vincular directamente, que es esencialmente el desarrollador. No estamos estableciendo un régimen en el que el desarrollador se parezca a un agente privado que presta funciones de interés público; no vamos a consolidar esa posición, que es la que adoptamos en el caso de los despachantes de aduana, a quienes les hicimos jugar un papel en cooperación estrecha y explícita y con resortes legales diferentes. Queremos hacer que la relación entre el desarrollador de zona franca y la Administración permita maximizar el aporte del régimen al desarrollo nacional.

¿Cuáles son los criterios de especialización? Esta es una parte muy importante de la norma porque pretendemos dar carácter legal a la definición de la especialización en el uso del instrumento para inversiones de tipo industrial. Para autorizar nuevas zonas para actividades industriales se siguen ciertos criterios: por un lado, para inversiones de gran significación económica, que representen al

menos 7.000:000.000 de unidades indexadas y, por otro, para inversiones de cierta significación económica, que no llegan a 7.000:000.000 de unidades indexadas pero que representan al menos 1.000:000.000 de unidades indexadas, siempre que se trate de proyectos en los que el desarrollador pretende llevar adelante procesos de alto contenido tecnológico. Quiere decir que la regla general para las zonas francas industriales son las inversiones de gran porte; por ejemplo, 7.000:000.000 de unidades indexadas son algo más de US$ 600:000.000, mientras que 1.000:000.000 de unidades indexadas representan aproximadamente US$ 120:000.000 o US$ 130:000.000. Esto quiere decir que el instrumento para el desarrollo industrial de inversiones de gran porte tiene una exigencia cercana a los US$ 600:000.000, y aquellas inversiones de algo más de US$ 100:000.000 deben tener un alto contenido tecnológico. Lo que sí está claro es que para ambos casos la localización debe ser fuera del área metropolitana. En el proyecto de ley hay una opción explícita para que el instrumento contribuya a la descentralización del país.

La normativa contiene condiciones para nuevas actividades industriales en zonas ya existentes. Debemos tener en cuenta que el proyecto de ley no pone en tela de juicio ninguna de las realidades existentes y a ninguna de las actividades que se están desarrollando hoy en las zonas francas que están operando en nuestro país.

Básicamente, se prevé una ampliación de las actividades de los usuarios, la realización de actividades complementarias o la realización de actividades en zonas especializadas en sectores predeterminados. O sea, se asume un carácter restrictivo sobre la estructura de actividades industriales que hoy existen en el país. Asimismo, se prevé la realización de actividades en zonas fuera del área metropolitana que tengan desventaja de localización. Quiere decir que se admitirá que los criterios de localización tengan una jerarquía mucho más importante que la que han tenido hasta el momento en lo que se refiere al desarrollo de actividades industriales al amparo de nuestro régimen de zonas francas.

Este proyecto de ley plantea la ampliación del alcance del instrumento en sectores específicos. Esto quiere decir que en la normativa que el Poder Ejecutivo somete a la consideración parlamentaria, además de las hasta hoy denominadas zonas francas, se introdujo la autorización para desarrollar actividades en sectores específicos.

Esto refiere en particular a tres actividades: atención a la salud, actividades de esparcimiento y entretenimiento, y proyectos audiovisuales. Estas áreas temáticas específicas deberán desarrollarse fuera del área metropolitana. ¿Por qué sometemos a consideración del Parlamento una normativa que explícitamente incorpora al régimen de zonas económicas especiales a estas actividades? Porque se han planteado numerosas inquietudes de parte de inversores y operadores en estas áreas y ninguna de ellas puede llevarse a cabo en el régimen actual de zonas francas. Tampoco podemos ofrecer ningún instrumento promocional de inversiones como sustituto razonable para el desarrollo de estas actividades. ¿Por qué? Porque en la normativa vigente para las zonas francas -y en la que sería absolutamente comprensible que rigiera si no eligiéramos estas ampliaciones temáticas específicas, que están bien identificadas- hay impedimentos para el comercio al por menor -lo que inviabilizaría una o dos de estas alternativas- se establece la imposibilidad de pernoctar o habitar, con lo cual tendríamos que olvidarnos de los emprendimientos que presten servicios de salud, y también se establecen restricciones a las actividades fuera del recinto de la zona franca. En particular, si se quiere tener un *cluster* audiovisual en un conglomerado que acumule todas las actividades dentro de un parque temático especializado, donde esté toda la tecnología, es obvio que también van a querer filmar fuera de zona y para ello hay que modificar la Ley de Zonas Francas.

Ahora vamos a explicar los tres tipos de proyectos sobre los que tenemos claridad de conceptos y las razones por las cuales se necesita este instrumento. Específicamente, son iniciativas de atención a la salud, de esparcimiento y entretenimiento y audiovisuales y entendemos que toda vez que se pretenda utilizar este instrumento para algún *cluster* o actividad especializada, debe irse al caso específico e incorporarlo al proyecto, y no basarse en una normativa general que faculte al Poder Ejecutivo a ampliar ilimitadamente y a su discrecionalidad la autorización de este tipo de zonas económicas especiales, con la sola decisión de la Administración.

En este caso, el proyecto básicamente va a tratar de estimular la atracción de proveedores reconocidos y la consolidación del crecimiento de conglomerados en actividades de interés. Quiero aclarar que, por ejemplo, buena parte de las alternativas de desarrollo del sector audiovisual en Uruguay dependen de que el Estado pueda ofrecerles condiciones de desarrollo competitivas a nivel internacional, aprovechando la conglomeración de actividades y servicios -hay muchas economías de escala y de alcance en estos sectores- por lo que es imprescindible generar una normativa del tipo de la que estamos promoviendo. De todos modos, creemos que aún en estos casos, no hay que perder de vista el sesgo de localización hacia el interior del país.

Como todos saben, la normativa vigente establece requisitos de empleo de mano de obra nacional a aquellos emprendimientos desarrollados en las zonas francas. En este proyecto de ley, estamos readecuando los mínimos de ese requisito y estimulando la capacitación de recursos humanos nacionales.

Básicamente, se mantiene el mínimo de 75% de personal uruguayo en actividades industriales y comerciales, y se reduce al 50% en sectores de servicios. El porcentaje vigente es un impedimento para la instalación y la ampliación de algunas actividades de servicios globales, que requieren habilidades de las que Uruguay no dispone. No tiene sentido que no contemos con un instrumento suficientemente flexible y adaptado para atraer un tipo de negocio que no estaba pensado que fuera captado a través del instrumento de zonas francas. En realidad, lo que estuvo detrás de la lógica de establecer requisitos mínimos de mano de obra vinculado a la idea de apoyar actividades de maquila, era que el tipo de inversiones que recibiríamos implicaba exclusivamente el traslado de capacidades tecnológicas que podían utilizar nuestra mano de obra, que hace un tiempo era excedente y amplia.

Hoy el problema es que los procesos de captación implican la relocalización de emprendimientos que ya están consolidados en el exterior y deciden radicarse en nuestro país. Hemos tenido varios ejemplos en estos últimos tiempos. Esto hace que los requisitos de mano de obra muten, y lo hacen drásticamente. Un requisito del 75% probablemente sea imposible de alcanzar cuando uno está pensando en la relocalización de una actividad o de una empresa que pasa a ser un usuario en zonas económicas especiales. Estamos hablando de un negocio que se estaba desarrollando en otro país y quiere establecerse en el Uruguay con el desplazamiento integral de una parte muy importante de su plantilla y del cuerpo especializado de recursos humanos.

SEÑOR AMORÍN.- ¿Podría darnos algún ejemplo al respecto?

SEÑOR MINISTRO.- Los ejemplos que se plantean a diario son pedidos de levantamiento de requisitos de mano de obra, pero eso podemos hacerlo solo en forma temporaria. No vamos a dar ningún nombre de empresa, pero podemos decir que en los últimos tiempos hemos recibido muchos proyectos relocalizados desde las economías adyacentes a la uruguaya, de nuestros vecinos. Son proyectos integrales de actividades que se han desplazado hacia zonas francas uruguayas con un alto componente de mano de obra originaria de esos negocios. Eso nos obliga a actuar en forma discrecional y flexible para darles condiciones transitorias. Ahora bien, ¿qué es lo que vamos a hacer? Vamos a flexibilizar los requisitos de mano de obra, pero obligando a quien haga ese pedido a que capacite trabajadores locales. O sea, el requisito de flexibilidad va a ir acompañado de la exigencia de capacitación de recursos humanos locales, de manera de ayudarnos a restablecer un equilibrio lógico y comprensible en términos del aprovechamiento por parte de la mano de obra nacional de los beneficios que tenga la relocalización de actividades muy especializadas. Insisto en que si miramos las estructuras de los salarios de los usuarios de zonas francas nos vamos a encontrar con que están en una parte alta de la escala de remuneraciones del país y eso refleja, evidentemente, condiciones de capacitación y niveles de especialización diferenciales con respecto al promedio de la economía.

Además, el proyecto trata de establecer las actividades que pueden realizarse fuera de la zona. Puede decirse que ese es el origen de las discusiones que hemos mantenido y de las instancias de análisis que han ocurrido como consecuencia de las previsiones, por ejemplo, que están en la Ley Nº 18.996 de Rendición de Cuentas del año pasado. Respetamos íntegramente esa discusión, pero al mismo tiempo establecemos con claridad que este tipo de instrumento no está pensado para fisurar en forma duradera la estructura tributaria del país ni puede estarlo.

Este es el norte de lo que entendemos es un rediseño del régimen, que conserva la capacidad de aportar al desarrollo nacional pero de ninguna manera puede implicar una realidad en la que quede perforado el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, ya no solo en las actividades de zona franca, sino en las realizadas fuera de ese régimen.

Insisto en que la ley es clara. Conforme a lo establecido en la normativa ya existente, lo que se hace es explicitar que los usuarios pueden desarrollar actividades fuera del territorio nacional, siempre que estas sean necesarias o complementarias para la realización de las actividades previstas en el contrato. Esta es la visión restrictiva. Téngase en cuenta que la actual normativa, en realidad, es mucho más terminante que esta flexibilidad de la que ahora estamos dando cuenta. La normativa legal existente dice que no se puede hacer nada fuera de zona franca y permanentemente estamos sometidos a tensiones por obtener una flexibilidad razonable; el problema es que aspiramos a que se consolide una flexibilidad necesaria pero que no implique un uso abusivo y perforador del sistema tributario nacional. Esa es la motivación con la que elaboramos esta propuesta.

En la norma se explicita claramente -insisto en el concepto de la explicitación, es decir que estamos reconociendo y dándoles rango legal a aspectos que hasta ahora no lo tenían- que los usuarios puedan realizar actividades con bienes o mercaderías en tránsito o situados en el exterior que no tienen por origen ni destino Uruguay, o con servicios que se prestan y se utilizan en el exterior, siempre que las actividades estén previstas en el contrato, que es el que define el contenido de lo posible en este sentido.

A nuestro entender, en particular para las actividades logísticas, esta es una normativa equilibrada y garantista, que al mismo tiempo va a potenciar y a dar claridad y certeza al régimen.

En lo que tiene que ver con los aspectos de descentralización y desarrollo regional, la idea es que las nuevas zonas económicas especiales para actividades industriales y las zonas temáticas de servicios solo se localicen fuera del área metropolitana. A su vez, en las zonas situadas fuera del área metropolitana que no tengan ventajas de localización habrá determinado tipo de obligaciones. Por ejemplo, no aplicarán las limitaciones para realizar nuevas actividades industriales en zonas existentes y serán más extensos los plazos de los contratos de usuario. La idea es que si vamos a autorizar contratos de usuario, facilitemos que el plazo juegue a favor de la localización, para dar certezas a contratos que creemos que son más útiles para el desarrollo; esto es fuera del área metropolitana y siempre que haya desventajas de localización, ¡y vaya si podríamos argumentar que hay zonas del país que están en desventaja con respecto a la localización! En el caso de los desarrolladores que operen en zonas situadas fuera del área metropolitana y que sean desventajosas en términos de localización, estaremos en condiciones de ofrecer exoneraciones de tributos, con excepción del IRAE y de las contribuciones a la Seguridad Social. En este caso particular establecemos que aunque no haya exoneraciones de contribuciones a la Seguridad Social, sí se permitirá que puedan computar por una vez y media los gastos salariales a efectos del cálculo del IRAE. O sea, el estímulo no es exonerar de contribuciones a la Seguridad Social sino permitir un cómputo favorable en la liquidación del IRAE.

Finalmente, el proyecto se preocupa por mantener todos los beneficios y derechos adquiridos -si no me equivoco, se establece en el artículo 3º del proyecto de ley- como queda debidamente previsto en la normativa. En definitiva, estamos proponiendo que los actuales usuarios del régimen de zonas francas se consideren usuarios de zonas económicas especiales, manteniendo, durante la vigencia de sus contratos, los beneficios y derechos en los términos acordados en el régimen actual. Por tanto, al momento de renovar los contratos lo harán al amparo de la nueva normativa. Esta vigencia incluye las prórrogas, dentro del actual plazo, de la autorización de explotación de la respectiva zona franca. Los explotadores del actual régimen de zonas francas se considerarán desarrolladores de zonas económicas especiales, manteniéndose todos los términos dispuestos en la autorización de explotación otorgada durante el plazo correspondiente. Ahora bien, las futuras prórrogas de esas autorizaciones de explotación se regularán íntegramente por el nuevo marco vigente. A su vez, las limitaciones a la realización de nuevas actividades industriales en las zonas existentes no serán de aplicación durante el plazo de la autorización de explotación ya otorgada. De lo que se trata es de asegurar un régimen de transición en el que se vean respetados los derechos adquiridos y las condiciones contractuales que la Administración aceptó en el pasado.

Esta sería nuestra presentación del proyecto de ley. Preferimos realizarla con este formato y no ir a un análisis artículo por artículo, cosa que seguramente tendremos oportunidad de hacer en otras comparecencias. Tratamos de dar una visión completa que permita evaluar el camino recorrido y plantear las transformaciones que el Poder Ejecutivo entienda convenientes en un régimen que le ha hecho un aporte al país, pero que todavía puede hacerle uno mucho más importante.

SEÑOR AMORÍN.- En primer lugar le doy la bienvenida a la delegación del Ministerio.

Tengo algunas dudas sobre esta primera presentación. Aparentemente, los usuarios instalados se van a regir por las normas actuales. Por tanto, estas nuevas normas que refieren a plazos y distintas obligaciones mayores no van a ser aplicadas. Por ejemplo, el artículo 7º establece que se le puede hacer pagar al usuario el Impuesto a la Renta a las Actividades Económicas. Si tiene un contrato sin plazo, este artículo 7º no se le aplicaría, como tampoco ningún artículo que tuviera que ver con los plazos. Si tuviera prórroga automática, podría seguir. Es decir que habría dos tipos de usuarios en zonas francas: unos que se rigen por la Ley de Zonas Francas y otros que lo harán por esta ley denominada de Zonas Económicas Especiales. Esa sería la primera pregunta.

SEÑOR MINISTRO.- Para explicar el alcance del artículo 7º y responder la consulta del señor Senador Amorín pediría que hiciera uso de la palabra el doctor Marcos Álvarez.

SEÑOR ÁLVAREZ.- El proyecto de ley que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Poder Ejecutivo han traído a consideración parlamentaria ha intentado ser particularmente cuidadoso con la llamada transición jurídica. Estos temas siempre son delicados, y particularmente en este sistema, en el cual la Ley Nº 15.921 previó, a través de su artículo 25, la responsabilidad del Estado por mantener los beneficios, hay que ser más cuidadoso aún. Así fue como el Ministerio de Economía y Finanzas y los asesores que participaron en la redacción trataron de encarar este proyecto de ley. Efectivamente, sus artículos 3º y 4º, a mi modo de ver, consagran una hipótesis típica de lo que podríamos llamar ultractividad del sistema anterior, eventualmente modificable o derogable. Me refiero a lo contrario a retroactividad, es decir, en la hipótesis en que las normas legales, reglamentarias y, por supuesto, los actos subjetivos surgidos de las relaciones contractuales, sobreviven a la legislación que sobrevendrá. Esto no es lo normal, pero el proyecto de ley ha tratado de ser particularmente cuidadoso en este aspecto.

El artículo 7º prevé el régimen de precios de transferencia y, evidentemente, da lugar a una alteración parcial del régimen de exoneración absoluta establecido en el artículo 19 y otros de la ley vigente. Creo que debe conjugarse -pero este es un tema de interpretación- la aplicación de los artículos 3º y 4º -pero sobre todo del 3º, cuando habla de los usuarios- con todos aquellos regímenes que supongan un retroceso -si se me permite la expresión- en los beneficios que puedan resultar de la aplicación de un nuevo régimen. Creemos que el sistema ha previsto este problema y así debería ser interpretado. Se han tutelado y previsto las debidas garantías para los que hoy tienen derechos adquiridos.

SEÑOR AMORÍN.- La respuesta me satisface plenamente. En realidad, quedaría totalmente satisfecho si el Ministerio dijera que no se trata de una interpretación personal sino de su posición institucional, ya que eso daría tranquilidad y seguridad a quienes hoy están en zonas francas.

Por otro lado, me dio la impresión de que cuando el Ministro se refirió al inciso tercero del artículo 26, que habla de los plazos máximos, sostuvo que se trata de hacer legal una cuestión que ya era de aplicación por un decreto reglamentario contra el cual había habido algunos recursos y procesos judiciales. Quisiera saber si eso es así, si ya hubo sentencias y qué falló la autoridad competente.

SEÑOR MINISTRO.- Los reclamos que ha habido sobre estos aspectos todavía se están sustanciando.

Entendemos que es imprescindible clarificar esto porque los principios y las reglas que están detrás de esa interpretación verdaderamente son difíciles de compatibilizar con el espíritu de la norma original. El Estado está otorgando una franquicia tributaria importante y se supone que al haberlo hecho sobre contratos que una vez que vencen deben ser nuevamente autorizados, podrá recuperar

capacidad regulatoria, reclamar y actualizar lo que se refiere a los beneficios que el régimen tiene; la facultad regulatoria del Estado es adaptable. No puede extenderse el concepto de derecho adquirido a quien no ha adquirido más allá de un plazo preestablecido. Cuando termina el plazo que se dio a un contrato de usuario, terminó la obligación del Estado. No hay más obligación por parte del Estado.

SEÑOR MORELLI.- Salvo los que tienen prórroga automática.

SEÑOR MINISTRO.- Si es automáticamente prorrogable o si es ilimitado, no vale lo que estamos diciendo. El problema es cuando no hay automatismo, cuando el Estado decide ponerle plazo al contrato y después se reclama que el régimen inherentemente tiene la potestad de extenderse sin que el Estado pueda poner la más mínima observación sobre esos contratos.

Quizá el doctor Álvarez pueda ampliar estos aspectos.

SEÑOR ÁLVAREZ.- En primer lugar, voy a tomarme el atrevimiento de responder al señor Senador acerca de si la posición era personal o del Ministerio. Yo asumo que es del Ministerio; tal vez me expresé de forma tal que pareció ser una cuestión personal. De todas maneras, obviamente, la aplicación ante los conflictos concretos no va a depender solo del Ministerio, sino eventualmente de la Justicia, como ocurre normalmente.

Quisiera hacer una reflexión con el fin de encuadrar este régimen jurídico tan delicado.

Aquí no debe perderse de vista que estamos frente a un régimen excepcional. No estamos en régimen de libre contratación. Este no es un régimen para la libre contratación. No lo fue, no lo es, y posiblemente no es conveniente que lo sea. Repito, no lo era, no lo es ni lo debe ser. Alcanza con pensar en dos o tres institutos jurídicos que tiene la Administración para darse cuenta de que no estamos en la libre empresa o en la libre contratación. Baste con traer a colación la situación excepcional por la cual los contratos son inexistentes si no son aprobados por la Administración. Y esto es excepcional en la vida civil y comercial; no es lo que ocurre normalmente entre los particulares. Pensemos que la cesión del usuario y otras hipótesis -en este momento, sin consultar el texto, no las recuerdo exactamente- requieren autorización expresa de la Administración. Quiere decir que estamos ante un régimen excepcional por la propia naturaleza de la exención tributaria que supone. Esto significa que no estamos en la absoluta libertad de comercio o de industria que sí prevé la Constitución para los ciudadanos y las actividades normales. Este es un régimen de excepción y en ese marco es que se establecen las necesidades de guiar la actuación de la Administración por el interés general que, si no entendí mal, era a lo que hacía referencia el señor Ministro.

SEÑOR AMORÍN.- Quiero agradecer especialmente lo vasto de la respuesta. Yo solo quería saber si había procesos judiciales y si había algún resultado. Me ha quedado totalmente clara la respuesta. Agradezco que hayan respondido mi pregunta, incluso hasta de más.

Deseo formular una última pregunta en el día de hoy. Seguramente vamos a tener otras visitas y, a su vez, algún representante del Ministerio volverá para aclararnos las dudas finales. Este es un tema que a nosotros nos resulta complicado, pero supongo que ustedes han estado en la redacción de la ley y han estudiado el tema a fondo. Sin embargo, nosotros lo estamos viendo por primera vez.

Entre otros, nos visitarán nuestros amigos de la Zona Franca de Florida, quienes han venido dos o tres veces a esta Comisión. La primera vez que concurrieron, la Comisión desechó el artículo. Me refiero al artículo 23 inciso cuarto, que antes fue el 309.

SEÑOR MINISTRO.- El artículo que se desechó no fue ese, señor Senador.

SEÑOR AMORÍN.- La primera vez, la Comisión decidió no seguir con ese artículo.

No recuerdo si la segunda vez fue cuando se trató el artículo 309 de la Rendición de Cuentas, que estaba un tanto empantanado y allí se incluyó el artículo 310 -que es lo que el señor

Ministro explicó con claridad- que refiere a los beneficios que iban a tener las zonas francas del interior.

Lo que quiero saber -y esto ya es una cuestión de negociación interna- es si ya se conversó con los representantes de las zonas francas del interior para explicarles estos beneficios y saber si ellos están satisfechos con eso.

Esta era la última pregunta que quería realizar, señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO.- Nosotros hemos dialogado y tuvimos intercambios con la Cámara de Zonas Francas del Uruguay y recibimos algunos borradores que han circulado en los que se plantean varias inquietudes y observaciones. De todos modos, un proceso de intercambio no siempre resulta de plena satisfacción para todos los que tienen intenciones de que la normativa contemple aspectos de su interés. En ese sentido, debo aclarar que a nosotros nos compete presentar al Parlamento un proyecto que responda a criterios de interés general. De los intereses particulares deberán ocuparse los particulares; a nosotros nos toca responder a los intereses generales.

SEÑOR MORELLI.- El señor Ministro dijo que entre los objetivos de esta norma se encuentra el de dar rango legal a ciertos aspectos que hoy no lo tienen. En este sentido, voy a hacer referencia nuevamente a lo que mencionaba el señor Senador Amorín en cuanto a los plazos de los contratos. El artículo 26 dice que el Poder Ejecutivo establecerá los plazos máximos por tipo de actividad para las autorizaciones de contratos. Esto significa que a partir de ahora va a haber plazos; hasta ahora los había por decreto pero no por norma legal.

SEÑOR MINISTRO.- La norma legal no contradecía ni establecía que no se podían fijar plazos.

SEÑOR MORELLI.- Pero justamente la fijación de los plazos mediante decretos o resoluciones de la Administración fue la que dio origen a los litigios que hoy se están dilucidando y que todavía no han culminado. En lo personal entiendo -y me gustaría saber si el Ministerio coincide con ello- que la aprobación de esta norma de ninguna manera va a influir en los litigios que se están llevando a cabo.

SEÑOR MINISTRO.- Entiendo que en el caso de que la normativa que estamos proponiendo se apruebe no tendrá efectos retroactivos ni influirá sobre nada que se esté sustanciando en este momento en la Justicia. No obstante, quiero aclarar que parte de la argumentación es que, en múltiples ocasiones, el Ministerio de Economía y Finanzas ha tenido que utilizar, por vía de decreto, facultades reglamentarias. En principio, la norma dice que no se puede hacer absolutamente nada fuera de la zona franca, pero por vía reglamentaria y de decretos, hemos introducido normas que están referidas en el texto del proyecto de ley en consideración, tratando de entender que en la lógica de la correcta utilización del instrumento hay espacio para comprender realidades de hecho de la actividad comercial e industrial. El hecho de que la normativa original no haya previsto algo no quiere decir que la facultad regulatoria del Estado sobre materias muy obvias en el funcionamiento de la Administración no sean de interés general, de carácter general y que se tienen también en general. Precisamente recurrimos a ellas y, por supuesto, los particulares tienen todo el derecho de reclamar por los intereses que sientan que están siendo lesionados por aplicación de esas normativas. Insisto en que sobre algunas no van a reclamar nada porque son flexibilizaciones del mismo carácter que uno esperaría que la actividad jurisdiccional tomara en cuenta y le diera el mismo tenor y el mismo rango.

SEÑOR MORELLI.- Tendría que plantear muchas preguntas, pero solo voy a agregar una más a la que ya formulé. Mi segunda interrogante tiene que ver con el precio de transferencia. A esos efectos, por ejemplo, el Puerto de Montevideo funciona como si fuera una zona franca desde el momento en que para un importador de plaza no rige el precio de transferencia.

¿Por qué, según la norma, esto funcionará para las zonas francas -con su nueva denominación- y no para el Puerto de Montevideo que, a estos efectos, realiza actividades similares?

SEÑOR MINISTRO.- Quisiera que el Subdirector de la Dirección General Impositiva, contador Álvaro Romano, responda esta pregunta.

SEÑOR ROMANO.- Con respecto a la pregunta del señor Senador cabe precisar que, desde la aprobación de la Reforma Tributaria en julio de 2007, en los artículos 38 y siguientes de la normativa vigente para el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas -IRAE- se consagra todo el régimen de precio de transferencia. El régimen de precio de transferencia se aplica toda vez que un contribuyente del IRAE tenga relación comercial con otra entidad con la cual se encuentra vinculado y esté en otra jurisdicción. Más allá de que luego correspondiera a la norma definir qué se entiende por "vinculación", en el artículo 39 se estableció la presunción de que para cualquier contribuyente del IRAE que tuviera vinculación comercial con sujetos que estuvieran situados en exclaves aduaneros o en zonas francas -incluido el régimen beneficioso de los puertos francos- la aplicación del régimen de precio de transferencia es preceptiva, obligatoria. En la actualidad ocurre que si un contribuyente del IRAE desarrolla una actividad con una empresa que está situada en un régimen de exclave aduanero, del cual surge un régimen beneficioso en la tributación de las rentas, es preceptiva la aplicación del régimen de precio de transferencia.

SEÑOR MINISTRO.- El contador Romano orientó la respuesta tratando de situar el alcance del artículo 7º del proyecto de ley -que no hace más que establecer algo que ya consagraba la normativa en términos de aplicación del precio de transferencia- especializando y precisando cómo este régimen de precio de transferencia es aplicable para evitar que, al amparo de la utilización de las exenciones tributarias que están en el régimen de zonas francas -que no son iguales a las de nuestro esquema de funcionamiento en el puerto o en los recintos portuarios- esta normativa sea vehículo de evasión impositiva. El régimen de zonas francas no es igual al portuario; aunque ambos desarrollen actividades logísticas y tengan la capacidad de aprovechar las distintas facilidades para el almacenamiento y la distribución, ellos tienen diferentes realidades tributarias. En este caso, la normativa está específicamente referida a un problema que hemos enfrentado y es que en el interior de la actividad de un usuario de zona franca se detecte una forma de encubrir renta generada por actividades comerciales desarrolladas fuera de ella. Esa es la preocupación. Por lo tanto, no hay que ubicar el artículo 7º fuera del alcance de lo que la normativa trata de evitar. La normativa del precio de transferencia es de aplicación general. Aquí estamos viendo su aplicación específica sobre un tipo de transacciones que pueden darse y desembocar en un uso inadecuado de esa superposición de regímenes y de realidades comerciales que tiene el país.

SEÑOR MORELLI.- ¿Qué sucede con los contratos vigentes?

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que sucede es que acá el precio de transferencia juega al alza, no a la baja.

Creo que podemos profundizar en este tema cuando discutamos el artículo 7º con representantes del Ministerio para entenderlo correctamente.

Acá no se trata del precio de transferencia de productos que se subfacturan o subdeclaran. En las zonas francas, en muchos casos algunos productos para el mercado interno se declaran por más para que la ganancia quede en ellas y no tengan que pagarla.

SEÑOR MINISTRO.- Para ampliar y clarificar este punto, a cuenta de que es un tema que, incluso, tiene que ver con asuntos que se trataron recientemente en el proyecto de ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ejercicio 2012, pediría autorización para que haga uso de la palabra el contador Serra.

SEÑOR SERRA.- A raíz del planteo que hacía el señor Senador Morelli, quiero aclarar que hemos estado tratando de correlacionar el régimen tributario -para que la tributación en el IRAE funcione con neutralidad- de zona franca y el de utilización de puertos libres.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de que continúe, pido al señor Senador Couriel que ocupe la Presidencia, pues debo retirarme.

(Ocupa la Presidencia Ad Hoc el señor Senador Couriel.)

SEÑOR SERRA.- Lo cierto es que en el proyecto de ley de Rendición de Cuentas que se está procesando en el Parlamento Nacional se introduce una modificación en el régimen de puerto libre. Eso significaría que determinadas operaciones entre puerto libre y plaza pasen a estar exoneradas. En caso de aprobarse esa norma, habría que hacer un ajuste también en la normativa de puerto libre para que, en forma correlacionada con este proyecto de ley de Zonas Económicas Especiales, los dos regímenes queden perfectamente alineados. Quiere decir que si prospera la norma que se está procesando en el proyecto de ley de Rendición de Cuentas, lo lógico sería ajustar también la normativa del precio de transferencia para que funcione en forma armónica con el régimen de zonas francas y no se termine arbitrando a favor de ninguno de los dos regímenes que hay actualmente a ese respecto.

SEÑOR AMORÍN.- Me dio la impresión de que el señor Director de Asesoría Tributaria dijo que el artículo 7º prácticamente no era necesario porque por una norma anterior de 2007 ya estaban establecidos los precios de transferencia. Ahora me aclaran que no es así.

Creo advertir que la novedad es que todos los usuarios de zonas francas que estaban absolutamente exentos de cualquier impuesto, ahora pueden empezar a pagar la diferencia con los precios de transferencia que puede imputarse al usuario como renta gravada. Esto es una novedad. O sea, los usuarios de zonas francas que estaban exonerados de todo tipo de impuestos -menos Seguridad Social, como me acota el señor Presidente- con esta norma, si hay alguna diferencia en los precios de transferencia, se dice que "podrá imputarse al usuario como renta gravada". Esa es una diferencia que antes no existía, sino que se plantea a partir de esta norma. Por lo tanto, a las empresas ya instaladas en zonas francas que tengan contrato ilimitado, no se les aplica esta norma.

SEÑOR MINISTRO.- Acerca del contenido del artículo 7º del proyecto de ley y lo que son las motivaciones y preocupaciones de la Administración respecto a un buen uso del régimen, ofrecemos especialmente nuestra cooperación y colaboración con la Comisión para explicar su alcance y ayudar a resolver el problema de la mejor manera posible. Esto tiene que ver con la calidad del régimen y con el uso correcto de estos instrumentos tributarios excepcionales, que están cada vez bajo mayor escrutinio, no solo en nuestra administración tributaria, sino en el mundo. Preservar la calidad del uso de los instrumentos es una preocupación que el Poder Ejecutivo tiene. En este sentido, desde ya, como decía el doctor Álvarez, este artículo 7º tiene que ser entendido en conjunto con los artículos 3º y 4º del proyecto, pero estamos abiertos a analizar otro tipo de formulaciones, de expresiones de la norma que nos pongan a resguardo de dos cosas: por un lado, del cumplimiento que el Estado debe hacer de los compromisos asumidos y, por otro, de lo que puede implicar un uso correcto y no violatorio de normas que terminarían perforando cualquier criterio de interés general. Me parece que durante el tratamiento del proyecto con los técnicos del Ministerio -expertos tributarios, jurídicos y de la DGI- con toda seguridad encontraremos el espacio para explicar el alcance de la norma y, si es necesario, corregirla, adaptarla o darle una redacción más equilibrada. Estamos, desde ya, abiertos a ello.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hemos recibido una interesante exposición sobre este tema. En la medida en que se iba haciendo el diagnóstico, se iban dando los elementos favorables de las zonas francas, en términos de valor agregado, de exportaciones, de empleo. Yo me pregunté qué corrige el proyecto, y después empezaron a aparecer las correcciones: precios de transferencia, capacidad competitiva, controles aduaneros, prórroga de contrato de usuario, etcétera; es decir, se realizan varias correcciones a lo que existe en la etapa actual.

Quiero hacer tres preguntas que tienen que ver exactamente con esto, pero que a su vez se salen un poquito de esto. En primer lugar, del informe que el Ministerio de Economía y Finanzas hizo sobre la Rendición de Cuentas, me llamó profundamente la atención, en forma positiva, el crecimiento de las exportaciones de servicios no tradicionales. Allí estaban los audiovisuales, el *software*, la informática y el asesoramiento profesional. La pregunta es si ese 22% corresponde a zonas francas o es parte de fuera de las zonas francas y parte dentro de ellas.

En segundo lugar, apareció un documento en los medios de prensa -aclaro que no lo leí- en el que se planteaba que un porcentaje determinado de las inversiones que se habían hecho por la vía de la promoción, se habrían hecho igual sin la promoción. Creo que se trata de un documento financiado por el BID. La pregunta es la siguiente. ¿Tienen algún estudio, alguna estimación, algo que

pueda dar idea de inversiones que solo se hubieran hecho en zona franca o que se podrían haber hecho fuera de zona franca?

En tercer término, como decía el señor Ministro, todo el mundo está mirando con gran atención este estilo de normas. En el Mercosur aparecen varios regímenes especiales. En un momento sentí que el Ministro hablaba de algún régimen especial; me pareció que era Manaos, pero no importa. Argentina también tiene sus regímenes especiales. ¿En qué situación quedarán en el futuro las zonas francas y el Mercosur? ¿Tienen plazo? ¿No lo tienen? ¿Tienen grado de permanencia? Porque estamos modificando algo para que mejore. Siento la novedad de impulsar inversiones que tienen que ver con alto contenido tecnológico, que en última instancia es lo que queremos en el futuro del país. ¿Me genera algunas limitaciones el Mercosur? ¿No me las genera? ¿Hasta dónde se puede ir con las zonas francas y el Mercosur?

Estas son mis tres preguntas para culminar esta sesión.

SEÑOR MINISTRO.- La primera pregunta es si al amparo del régimen de las zonas francas se condensa una parte importante del desarrollo en el sector audiovisual y de *software.*

SEÑOR PRESIDENTE.- Me refiero a lo que llamaron servicios no tradicionales.

SEÑOR MINISTRO.- Puedo decir que una parte de los servicios no tradicionales se ha desarrollado exclusivamente al amparo del régimen de zonas francas, pero hay otra en que la situación está matizada, y voy a poner el ejemplo de los *call centers*.

Tenemos *call centers* que prestan servicios internacionales desde nuestro país en régimen de zona franca y fuera de este régimen. Hay actividades de servicios no tradicionales muy importantes, fundamentalmente en lo que refiere al *trading* internacional, en el cual probablemente una parte de las experiencias se esté desarrollando fuera del régimen de zona franca y otra parte en empresas de la zona franca. Cuando pensamos en los servicios no tradicionales y el aporte de las tecnologías de la información, como el sector del *software*, es muy claro que la plataforma de inserción competitiva de esta industria uruguaya ocurrió inicialmente sin el uso de este instrumento, pero está encontrando nuevas oportunidades de desarrollo en conexión con negocios y plataformas comerciales llevadas adelante en la zona franca. Esto genera oportunidades nuevas de desarrollo de negocios.

Entonces, para una parte de los servicios no tradicionales de exportación podemos decir que el instrumento es especialmente apto; para otros servicios es matizado y, para otros, lo que está ocurriendo es que habilidades generadas fuera del régimen de zona franca encuentran oportunidades de aprovechamiento que de otro modo no tendrían. Voy a pedir al señor Ons que luego haga referencia a algunos de esos aspectos para aclararlos un poco más.

Con respecto a la aditividad del régimen de zonas francas como instrumento de captación de inversiones, estoy tentado a dar un ejemplo que es de aditividad pura y otros en los cuales nos puede quedar dudas.

Es muy claro que en proyectos del tipo de UPM o Montes del Plata es aditividad pura; el instrumento del régimen de zona franca era casi una condición necesaria para procesar el conjunto de decisiones tomadas por la empresa o para establecer un marco general en el cual el Estado se pudiera comprometer por períodos de tiempo tan prolongados como los que necesita la maduración de estos proyectos. Como se trata de una parte muy importante de las inversiones, se podría dar ese ejemplo y parecería que sería un caso general, pero en otros casos no es así: hay parte de las inversiones desarrolladas en zona franca que podrían desarrollarse fuera de ese régimen. Por ejemplo, en toda la actividad logística y de almacenamiento podría optarse por un régimen como el de puertos, pero igual sería excepcional y de todos modos tendríamos un problema: el régimen de puertos requiere metros cuadrados. Además, la posición competitiva de la logística basada sobre todo en conexiones vía puertos y aeropuertos, requiere que la actividad logística esté muy directamente vinculada a ellos. A veces los recintos portuarios ofrecen condiciones para aprovechar esas oportunidades, pero en otros casos no es así.

De vuelta, en lo que tiene que ver con la aditividad, cuando llegamos a casos como los de los *call centers*, está bastante claro que puede haber operativas en zona franca o fuera de ella. Por lo tanto, ahí la aditividad es mucho más discutible. No obstante ello, quiero decir que los proyectos más interesantes, los de más envergadura y que han requerido recursos humanos más calificados han sido los *call centers* que están en zona. Esa es una realidad, pero no me animaría a jugarme por una aditividad mucho más importante.

En cuanto al tercer punto que se planteaba, vinculado a las zonas francas y el Mercosur, debo decir que esto tiene varias dimensiones. Seguramente el economista Ons va a poder explayarse al respecto, pero me gustaría hacer tres comentarios iniciales.

En primer lugar, en el Código Aduanero del Mercosur y en el uruguayo se propone normativa que termina integrando y dando contexto a la operativa de zonas francas, diferente a la de exclaves aduaneros en nuestros países.

Un segundo comentario tiene que ver con que las zonas francas de Manaos y Tierra del Fuego siguen estando en situación excepcional. Es una normativa que no es general y, además, forma parte de resoluciones que tienen fecha de vencimiento. Son autorizaciones para operar como si estuvieran en territorio del Mercosur, pero durante determinado plazo.

El tercer comentario es que en estos últimos semestres de las reuniones del Grupo Mercado Común y Consejo Mercado Común se ha iniciado un debate y un análisis en términos de zonas francas y el proceso de integración. Esta es una discusión que tiene dos dimensiones: una a nivel nacional - qué es lo que queremos que ocurra- y otra que refiere a cómo la normativa del Mercosur incluye o no a las zonas francas con un estatus especial. Los cambios que hemos introducido últimamente, incluidos en el Código Aduanero, deberían propiciar -a través de la intervención aduanera explicitada en zonas francas- algo en lo que creo es imprescindible avanzar en el Mercosur, como es que el hecho de incorporar valor en las zonas francas no puede significar la pérdida del origen. Este es un tema grave porque no solo desde el punto de vista aduanero este es -o era- un régimen singular sino que, además, la mercadería que entraba a zona franca, exportada de Uruguay, Argentina o Brasil, perdía el origen Mercosur y, por tanto, se limitaba la posibilidad de complementación productiva en la región. Esa es la realidad actual y nosotros estamos decididos a actuar sobre ella.

SEÑOR ONS.- En cuanto a las zonas francas y el Mercosur, quiero dejar establecido que la normativa Mercosur solo afecta el funcionamiento de las zonas francas en materia de comercio de mercaderías y no tiene ninguna disposición en relación a producción y exportación de servicios desde zonas francas.

Lo que dice la norma general aprobada en 1994 es que los bienes que van desde zonas francas del Mercosur hacia otros países que integran este Mercado deben pagar los aranceles como si fueran importados desde extrazona. No obstante esto, hay algunas excepciones que se han dado por la vía de los acuerdos bilaterales y, por ejemplo, Uruguay tiene un acuerdo con Argentina -Zona Franca de Tierra del Fuego-Zona Franca de Colonia- por el que se habilitan algunos productos que cumplen con origen del Mercosur para que accedan con la preferencia a los mercados respectivos. A su vez, hay un acuerdo con Brasil por el que hay un listado de productos y de zonas francas donde se admite el libre comercio, a pesar de haber sido producidos en estas zonas. También hay disposiciones específicas en cuanto a que los productos de Manaos y de Tierra del Fuego pueden ingresar al mercado de Brasil y de Argentina, respectivamente, en las condiciones que determine su legislación interna.

Esta es la situación actual. Con respecto a esto último, el plazo vence a fines de este año y por ese motivo se está dando una renegociación o un planteo de la situación en materia de zonas francas. El aspecto crítico es que los productos que pagan el arancel cuando salen de una zona franca no son solo los originarios sino también los procedentes de ella. O sea que algo producido en Brasil que cumpla con el origen Mercosur, por el hecho de proceder de una zona franca uruguaya, si va a la Argentina pierde la preferencia y eso limita notablemente las capacidades del país como centro de distribución regional.

Por otro lado, las definiciones que ha dado el Código Aduanero del Mercosur en materia de zonas francas están absoluta y plenamente incorporadas a la legislación uruguaya a través del nuevo Código Aduanero Uruguayo y, de hecho, ya no son contradictorias con la legislación actual. Eso va a mejorar en el futuro, pero hoy ya no es un problema.

De cara a la renegociación en materia del origen de la zona franca, procedencia, etcétera, hay un aspecto clave a tener en cuenta y que entendemos cambia la situación actual. Creemos que el control y la fiscalización aduaneros van a regir dentro de las zonas francas a partir de la entrada en vigencia del Código Aduanero del Mercosur. En el caso de Uruguay, eso va a ocurrir simplemente a partir de la entrada en vigencia del Código Aduanero Uruguayo. Entendemos que eso va a potenciar la posibilidad de que los productos que pasan por una zona franca mantengan el origen. O sea, en principio no hay motivos para que los productos que están bajo control aduanero pierdan su condición de originarios de algún país. En definitiva, no prevemos que el Mercosur vaya a amenazar el desarrollo de las zonas francas en el sentido de que no hay ninguna razón para pensar que el futuro va a ser menos restrictivo de lo que es ahora. De hecho, en este momento la normativa Mercosur restringe -y lo ha hecho durante todos estos años- el desarrollo de algunas actividades en las zonas francas, en particular, la logística. Por lo tanto, no cabe esperar que pueda ser más restrictivo en el futuro. Es más, se puede esperar algún cambio en favor del desarrollo de las zonas francas y no de una restricción con respecto a la situación actual.

SEÑOR MINISTRO- Quisiera solicitar a la Directora General de Comercio, economista Osimani, que haga referencia a algunos aspectos del articulado -porque hay alguna modificación- para que consten en la versión taquigráfica. De todas formas, las vamos a dejar por escrito a la Comisión.

SEÑORA OSIMANI.- Solamente quiero plantear un cambio en el último inciso del artículo 11. Allí se expresa “zonas francas” y debe decirse “zonas económicas especiales”.

SEÑOR MORELLI.- ¿Qué porcentaje de las exportaciones hacen las zonas francas a la plaza local y al exterior? ¿Eso se puede calcular?

SEÑOR MINISTRO.- Las estimaciones fueron realizadas recientemente. En este momento no las tenemos presentes, pero podemos enviárselas al señor Senador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al señor Ministro y a la delegación por las atenciones que hemos recibido y la muy buena exposición que han realizado.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 9 minutos.)

Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas./a>